

歳入債制度に関する一考察 ～港湾管理者の財源調達問題を中心に～

北 山 孝 信*
(福井県庁)

はじめに

とかく「無駄が多い」と批判される公共事業であるが、約 740 兆円に及ぶ国および地方公共団体の赤字公債縮減のため、効率・効果的公共投資が求められている。

「公共投資」の受益者にとって、その財源は「他人の金」であり、「あれもこれも」と不要不急の公共投資に流れがちな傾向にある。無論、「赤字公債＝悪」ではなく、将来世代に受益をもたらす公共支出財源に、赤字公債を用いることは否定されるものではなく、「効率・効果的公共事業の実現」のため、

①受益者負担原則の内部化、②非効率的事業の排除

が求められるところであるが、これらの実行は「言うは易し、行うは難し」である。

本稿では「社会資本整備行政における受益者負担原則・効率性確保の手法」の観点から、米国で一般的である「歳入債制度」に焦点を当て検討していく。特に公共事業の中でも、その利用の有無が極端に現れる¹⁾ことから「無駄な公共事業」の象徴のごとく論じられることが多い、「港湾行政」に特に焦点を絞って議論していく。

第 1 章では、日本国内の港湾管理者の財政収支状況および利用不振港湾が与える財政上の悪影響について明らかにしていく。

第 2 章では米国の社会インフラ整備財源の特徴である「歳入債制度」を詳細に検討していく。この「歳入債制度」の導入は、我が国港湾管理者財政の基盤強化に有効であるとともに、公共事業行政改革に対しても、大変有効であることを明らかにしていく。

第 3 章では、米国港湾管理者の財政状況について、米国運輸省の議会報告等を元に検討し、歳入債制度の有効性を明らかにしていくことで、それらの議論を踏まえた上で、排除可能性がある社会資本整備に関する「公共事業改革」の実現手法について、若干の提言をしたい。

* 1972 年生まれ。1994 年金沢大学文学部卒業。2001 年福井県立大学大学院経済・経営学研究科博士前期課程修了。経済学修士。1994 年福井県庁入庁（現在に至る）。地域公共政策学会、行政経営フォーラムに所属。主な論文は、「港湾経営に関する一考察」（『地域公共政策研究』第 8 号 53～65 ページ、地域公共政策学会、2003 年）。

本稿の内容は著者の個人的見解であり、福井県の見解を示すものではないことに留意されたい。（連絡先：tkitayama2002jp@yahoo.co.jp）

¹⁾ 車が一日に一台も通行しない道路は、ほとんど存在しないが、一年を通して利用が全くない岸壁は、全国で数多く存在する。港湾利用は、その背後圏に大きく作用されるため、「社会情勢の激変により、当初利用が見込まれた貨物の取扱いがなかった」といったことがおこりうるためである。

第1章 日本における港湾管理者の財政収支状況

第1節 我が国港湾管理者の財政

港湾管理者の財政状況について、港湾管理者財政収支報告をもとに検討する（図表1，2）。今日の港湾管理者の財政状況であるが、国の補助なしでは施設整備がままならない状況にある。財源の構成として、使用料は僅か15%強に過ぎず、国庫支出金・一般財源が30~40%に達している。近年公債が拡大傾向にあるのは、景気対策により積極財政政策がとられたためである。使用料等の港湾収入は管理費を概ね上回っているが、企業会計的思考方で経営収支を考えて場合、その他減価償却費、公債利子を含めて考えるべきで、その点から考えると港湾管理者の財政は、赤字超過が常態化している。

港湾法第43条で、港湾管理者の港湾工事のうち水域施設、外郭施設、臨港交通施設等の一部の施設については補助事業と対象とされているが、港湾施設に関連する土地造成、クレーン等の荷役機械、上屋等の保管施設等の整備に関しては対象となっていない。これらの事業については、地方公共団体が資金を調達し、土地の売却や施設の使用料等で借入金を返済する起債事業等で整備されており、福井県では港湾事業特別会計で対応している。

一般会計と特別会計の線引の考え方であるが、財政収支報告の区分で考えると「基本施設」が補助対象施設で、起債対象施設が「運営施設」となる。

港湾収入には、起債事業の償還に充当されるものが相当ある。北九州市の港湾特会バランスシートを見ると、一般会計からの繰入金があるが、これは利用者への配慮から、当初の使用料を低廉にし、あるいは次第に上昇させる等の措置を採っているため、起債償還と使用料収入が対応しておらず、一般会計繰入により対応することが常態化²⁾しているためである。本来、収入で償還することとされる起債事業（運営施設）を含めて港湾管理者財政を考えた場合、その財政基盤は脆弱であるとしかいいようがない。

港湾法上は「港湾工事を除く」とされているので問題はないかもしれないが、港湾事業について受益者負担原則が成立しているとは到底いえない状況にある。産業政策上、港湾施設使用料が低廉に抑えられてきたことが根本的原因である。港湾法は水域施設（泊地）、外郭施設の使用料徴収を認めていないし、昭和40年代までトン税との問題から入港料を徴収していなかった。導入された入港料も低廉に抑えられたため、港湾管理者財政の財源調達強化にはあまり寄与することはなかった。

近年、利用者側より港湾関係費用の軽減を求める声が強いが、図表3のとおり、福井県ではこの25年間、入港料・岸壁等の使用料はほとんど変わっていない。岸壁使用料に至っては12時間制導入で低下した部分があるほどである³⁾。全国の消費者物価は、1976年→2000年1.68倍であったことから、港湾施設使用料は、実質的には低下していたとすらいえる。これは全国的傾向で、港湾管理者の財政状況が、産業政策上の観点から脆弱な環境を強いられてきたことは、このことから明白であろう。

今後も我が国経済は低成長が見込まれることから、港湾利用が急拡大することは到底見込めない。利用が見込めなくなれば使用料の拡大も見込めず、従前のように全国に港湾事業継続することは難しいことがわかる。これまでの港湾行政でも①国際中枢港湾・中核港湾の重点整備、②新規地方港湾整備の抑制、③PFIの活用を図ることで、公共事業改革を図ってきたが、受益者負担原則が成立しないことから「あれ

²⁾ 港湾起債事業は、その理念はアメリカの歳入債制度と同様、起債償還財源をその使用料収入により充てるというものであるが、実際の償還は、一般財源により保証される（一般財源保証債）ため、受益者負担原則が実質的に成立していない。

³⁾ 敦賀港の主要貨物であるフェリーやコンテナ船の係留時間は概ね12時間以内である。

もこれも」となりがちである。しかし港湾は、公共財の中でもその利用排除が容易な施設であり、一定の受益者負担が可能であることから、受益者負担原則を財源調達システムに内部化することが望ましい。その実現により、不要不急な設備投資を抑制することが期待できる。解決の手法として、米国の「歳入債制度」導入が考えられるが、第2章で詳細に検討する。

図表1 港湾管理者の収入状況の変遷

(単位:百万円)

	歳入	港湾収入	%	国庫支出金	%	出金受益者負担金	%	公債	%	その他	%	一般財源	%	合計
H2	90	136,840	17.5%	73,070	9.3%	27,206	3.5%	187,253	24.0%	106,847	13.7%	250,475	32.0%	781,691
H7	95	163,884	14.0%	216,608	18.5%	41,169	3.5%	429,961	36.8%	94,157	8.1%	223,172	19.1%	1,168,951
H8	96	163,100	14.3%	211,128	18.6%	34,119	3.0%	413,309	36.3%	90,585	8.0%	225,741	19.8%	1,137,982
H9	97	169,186	17.4%	117,433	12.1%	26,386	2.7%	320,561	32.9%	103,247	10.6%	237,382	24.4%	974,195
H10	98	164,012	15.9%	133,702	13.0%	36,867	3.6%	390,652	37.9%	77,276	7.5%	228,135	22.1%	1,030,644
98/90		119.9%		183.0%		135.5%		208.6%		72.3%		91.1%		131.8%

出典:国土交通省港湾局、『港湾管理者財政収支状況報告』(各年度のもの)より作成

図表2 港湾管理者の支出状況の変遷

(単位:百万円)

歳出	歳入	管理費	%	基本施設整備費	%	運営施設整備費	%	施設整備費	%	厚生施設整備費	%	公債償還費	%	その他	%	合計
H2	90	108,145	13.8%	289,029	37.0%	101,035	12.9%	49,810	6.4%	1,472	0.2%	194,557	24.9%	37,643	4.8%	781,691
H7	95	263,629	22.6%	383,652	32.8%	183,092	15.7%	77,540	6.6%	456	0.0%	228,974	19.6%	31,605	2.7%	1,168,948
H8	96	266,557	23.4%	352,342	31.0%	127,886	11.2%	120,115	10.6%	320	0.0%	236,525	20.8%	33,586	3.0%	1,137,331
H9	97	144,086	14.8%	312,458	32.2%	137,762	14.2%	99,742	10.3%	1,041	0.1%	251,280	25.9%	24,348	2.5%	970,717
H10	98	135,515	13.1%	357,584	34.7%	122,034	11.8%	138,750	13.5%	1,546	0.2%	259,321	25.2%	15,894	1.5%	1,030,644
98/90		125.3%		123.7%		120.8%		278.6%		105.0%		133.3%		42.2%		131.8%

出典:国土交通省港湾局、『港湾管理者財政収支状況報告』(各年度のもの)より作成

図表3 福井県の港湾施設使用料の変遷

施設名	区分	S51	S53	S58	H1	H9	H13	備考
入港料	外航船舶/t		2.00					昭和53年度より導入
	内航船舶/t		1.00		1.03		1.05	
岸壁	12時間/t						4.33	平成13年度より導入
	24時間/t	3.00	5.00		5.15	5.25	5.77	
ふ頭用地	舗装	一般使用(円/m ² ・日)	1.80		2.00	2.06	2.10	
		専用使用(円/m ² ・月)	56.00		60.00	61.80	63.00	
	未舗装	一般使用(円/m ² ・日)	0.90		1.00	1.03	1.05	
		専用使用(円/m ² ・月)	27.00		30.00	30.90	31.50	

*平成元年、9年の値上がりは、消費税によるもの 出典:「福井県港湾施設管理条例」より作成

図表4 我が国港湾管理者の財政収支状況イメージ

支 出		収 入	
管理費	135,515	港湾収入	164,012
公債償還費	259,321	国庫支出金	133,702
基本施設整備費	357,584	公債	390,652
運営施設整備費	122,034	一般財源	228,135
その他	17,440	その他	77,276

出典:国土交通省港湾局、『港湾管理者財政収支報告』(平成10年度)より作成

第2節 利用不振施設が港湾経営に与える悪影響

港湾の建設は道路等の社会資本と比べても大変建設期間がかかることから、完成時には当初計画で想定された社会情勢と全く異なっている場合も往々にしてある。港湾利用は、その背後経済圏に大きく依存するが、その利用が全くない岸壁が数多く存在する。その年間貨物取扱量が10万tに満たないむつ小川原港はその典型例である。本節では、利用不振港湾施設が港湾経営に与える影響について、発生主義会計的に検討する(図表5)。

例として、事業費1,000,000円(財源一般会計)で、運営費に毎年、6,000円、減価償却を10年(残存価格0円)で、使用料は運営費相当額を賄うものと仮定する。①は、運営費が使用料で賄っているケースで、②は、使用が全くなかった場合である。

①をみると、毎年減価償却費相当額を赤字として累計し、10年度末期において、建設費相当額の1,000,000円、累計損失を計上することがわかる。ところが、この施設が全く利用されず、使用料がゼロであった場合、運営費の累計額相当分も併せて、累計損失として計上されていくことがわかる。

これまで官庁会計では、現金主義会計の元、単年度収支のみ把握してきた。この場合、建設初年度に建

設費が、完成後は維持修繕費のみが費用として認識されることとなり、正確なコスト認識がなされない。発生主義会計的にストックベースで収支を把握した場合、利用不振施設は、その整備費が減価償却費として赤字累積していくのみならず、維持修繕費のみならず人件費を含めた運営費を併せて累積赤字として計上されていくことが明らかとなるのである。

図表5 官庁会計によるコスト認識と発生主義会計によるコスト認識

①運営費を使用料で賄う場合

	1年度	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	計
収入(使用料)	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	60,000
費用	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	1,060,000
運営費	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	60,000
減価償却費	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	1,000,000
収支	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-100,000	-1,000,000

=建設費が累計損失に

1年次末貸借対照表

借方	貸方
施設 1,000,000	一般財源 1,000,000
減価償却累計 -100,000	
900,000	累計損失 -100,000
900,000	900,000

10年度時貸借対照表

借方	貸方
施設 1,000,000	一般財源 1,000,000
減価償却累計 -1,000,000	
0	累計損失 -1,000,000
0	0

②使用料がない場合

	1年度	2年度	3年度	4年度	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	計
収入(使用料)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
費用	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	106,000	1,060,000
運営費	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	60,000
減価償却費	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	1,000,000
収支	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-106,000	-1,060,000

…実際は、一般財源で補填
=運営費+建設費が累計損失に

第2章 歳入債 (Revenue Bonds) 制度の有効性

第1節 歳入債制度の概要

1) 米国の地方債制度

米国には、日本でいうところの総務省のような地方債発行を許認可する省庁がないことから、地方公共団体はそれぞれの信用力により債券を発行することとなる。

公債の種類としては、政府がその償還に全面的に責任を負う一般財源保証債 (General Obligation Bond) と、特定の財源 (当該プロジェクトから得られる使用料など) のみを償還原資とする歳入債 (Revenue Bonds) がある。

1970年には一般財源保証債が65%を占めていたが、1980年には30%に大幅に減少し、以降、一般財源保証債と歳入債は、概ね「1:2」の割合で発行されている (図表6)。これは、70年代、①民間助成を目的とした産業開発債 (民間企業に設備投資資金を貸付し、その返済金を償還財源とするもの) が拡大した、②連邦政府補助金が縮小されたことが背景にある。また、一般財源保証債の発行に際し、③発行限度額が法定化されている、④住民投票等の様々な制限に係ることから、歳入債の発行が主流となった。

また、地方債の発行に際しては、競争入札(Competitive Underwriting)と協議引受け(Negotiated Underwriting)とがあり、前者は発行体による入札参加の勧誘に対してディーラーが競争入札に応ずるもので、後者は発行体と引受業者が発行条件等を協議して引受けを行うものである。その発行割合は、協議引受けが80%(2002年)となっている(図表6)。

図表6 州および地方公共団体の長期地方債発行残高

	単位:億ドル、%									
	1970		1980		1990		2000		2002	
発行額	182	(100%)	456	(100%)	1259	(100%)	1943	(100%)	3558	(100%)
一般財源保証債	119	(65%)	137	(30%)	402	(32%)	652	(34%)	1,256	(35%)
歳入債	61	(34%)	319	(70%)	857	(68%)	1,291	(66%)	2,302	(65%)
競争入札			193	(42%)	302	(24%)	487	(25%)	719	(20%)
協議引受け			264	(58%)	959	(76%)	1,456	(75%)	2,839	(80%)

*四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。

出典:U.S. Census Bureau (2005),Statistical Abstract of the United States2004-2005より作成

2) 一般財源保証債 (General Obligation Bond)

一般財源保証債は、その償還責任をその自治体が全て負うことから、その発行には議会承認はもとより、住民投票を必要とされることが多い。また、各自治体の州憲法・法律等で発行限度額が法定されることが一般的である。その発行方式も公募競争入札(Competitive Sale)によることとされるなど、発行に当たって様々な規制がある⁴⁾。

一般財源保証債は、その発行自治体の信用力で発行される債券であるため、自治体が破綻した場合、その元本は保証されない⁵⁾。

3) 歳入債 (Revenue Bonds)

米国における公共事業の特徴である歳入債 (Revenue Bonds) について検討する。

歳入債は、特定の財源(当該プロジェクトから得られる使用料など)のみを償還原資とする地方債である。当該事業が失敗した場合は償還されない⁶⁾。

歳入債の種類として下記の4種類⁷⁾がある。

- ①債券発行の対象事業から得られる収入、使用料等で償還(例:電気・ガス事業, 有料道路, 交通事業)
- ②起債収入を融資財源として貸し付け, 返済金で償還(例:住宅抵当金融, 学生ローン)
- ③起債収入で施設整備し, それをリースし, 賃貸料で償還財源(例:公社, 公園, 病院, レクリエーション施設)
- ④民間の事業収入で償還(例:民間企業への貸付)

⁴⁾ (財)自治体国際化協会(1990), 9ページ

⁵⁾ 稲生信男(2004)

一方で、一般財源保証債と異なり、当該自治体が破綻しても、当該事業が破綻しなければ、元本の償還を受けることとなる。

⁶⁾ 地方自治体は、低利での資金調達を目指し、第三者機関(保険会社など)による債務保証を受ける場合があるが、この場合、債務保証の範囲で償還を受ける。

⁷⁾ (財)自治体国際化協会(1990), 9ページ

歳入債活用の利点は、①低利での資金調達が可能、②受益者負担の明確化、③社会インフラ整備への民間活力導入、があげられる。また、財政運営（行政経営）上のメリットとして、①経済効率性の低い事業の選別、②事業収支の透明性確保が可能、③発行限度額が算定外となることが挙げられる⁸⁾。

米国の地方自治体およびその関連団体は、連邦内歳入法に定められた範囲で免税債権を発行することを認められている。米国では、総合課税制度が採用されているため、利子所得に対しても累進課税が適用されるため、高所得の投資家にとって、免税の地方債は魅力的投資先となっている。地方自治体にとっても、民間債権と異なり、免税分だけ有利な債券発行が可能となっている。

米国の免税地方債は、地方自治体自身により発行される **Local Government Bonds** と、地方公共団体の関連機関（公社・公団に相当する主体。例：ポートオーソリティー）により発行される **Private Activity Bond (PAB)**（社会インフラ整備など純公共的な事業のために発行される債券）がある。

PABは本来地方自治体に認められた免税特権を民間に移転する性格をもつため、法律で免税対象となる事業や発行限度額が厳しく定められている⁹⁾。PAB発行が認めるものとして、空港、港湾、公共輸送機関、上下水道など社会インフラ整備や、地域振興、雇用創出を目的とした事業がある。

4) 歳入債制度の意義～小規模自治体の場合～

これまで述べたとおり、一般財源保証債は発行自治体の信用力により発行され、その償還責任を発行自治体が負うものであるのに対し、歳入債は、当該事業による収入のみを償還財源とし、発行に際し、当該事業の採算性を厳しく問われることとなる。

人口・経済・財政規模が乏しい小規模自治体が、一般財源保証債を発行する場合、当該自治体の信用力が低いため、高い金利を市場より求められることとなる。

しかし、地方債を財源とする小規模自治体事業のすべてが、収入を期待できない事業ではない。学生ローン・奨学金貸付事業、住宅抵当金融事業などは、その返済金を償還財源とする事業である。大規模自治体と比較して違いがあるとすれば「予算規模」くらいのもので、不良債権化するリスクは、発行自治体の規模に左右される性格のものではない¹⁰⁾。

そこで、米国の小規模自治体は、収益性の高いこれらの事業実施にあたっては、歳入債を活用することとなる。一般財源保証債であれば、信用力がないため高い金利を市場より要求される小規模自治体であっても、歳入債であれば「当該事業の採算性」のみ判断基準とした資金調達（＝自らの信用力と切り離れた財源調達）が可能となり、より低い金利での資金調達が可能となる。

このように米国地方自治体は、一般財源保証債および歳入債を比較検討し、最も有利な形で資金調達を図っているのである。

5) 歳入債事業の有効性

歳入債活用事業では、その収入が償還財源であるため、投資家は採算性の有無を厳しく選別し投資することとなる。事業財源をその歳入におくことで、受益者負担原則を確保することが可能となっている。米国では歳入債制度を活用することにより、市場メカニズム（事業実施における効率性確保実現）を公共事業に内部化に成功している。

⁸⁾ 吉野直行(1999)

⁹⁾ 米国の歳入債は、民間企業支援を目的とした歳入債（例：民間設備投資への貸付）が1970年代以降多数発行されたことから、連邦議会により免税債券発行額が制限されることとなった。（(財)自治体国際化協会(1990年), 13ページ）

¹⁰⁾ 厳密に言えば、自治体により、税金・公営住宅などの納入率に違いがあるのは事実だが、その違いは自治体規模に左右されるものでない。田舎の住民ほど納税意識が高い場合もある。納税率が高い小規模自治体は、それを売りとして、より低い金利で歳入債を発行することも考えられる。

受益者負担原則が確保される「歳入債制度」の導入は、我が国においても求められるところである。歳入債制度の導入により、これまでの港湾起債事業と異なり、起債償還に対し、歳入以上の支出を行うことが無くなる訳であり、港湾管理者財政基盤強化に大きく貢献することが期待される。市場の厳しい選別を受けることとなるため、従前と異なり、（予算資料上、鉛筆を舐めただけの）採算の見込めない施設整備は不可能となろう。

「歳入債制度」により地方政府は、地域住民はいうに及ばず債券購入者（法人を含めた一般国民）に対し、受託・説明責任を負うこととなり、アウカンタビリティーの対象が広がることとなる。その達成のため、港湾管理者財政に発生主義会計導入が不可欠となろう。

「歳入債制度」により地域住民は、債券購入をとおして事業の可否判断を示すことが可能となる。我が国で「歳入債制度」を導入する場合、所得税の総合課税方式と一括的に導入されなければ、投資家にとってメリットが小さくなるため、その導入にあたっては、所得課税制度改革と総合的に検討されることが求められる。

図表7 歳入債および一般財源保証債の比較表

	歳入債	一般財源保証債
概要	当該事業による使用料等で償還	発行自治体の信用力で起債し、一般財源で償還
発行限度額	なし(市場で受入れられる範囲)	州憲法、法律で規定
事業主体が破綻した場合	当該事業による使用料等で償還	償還されない
当該事業が破綻した場合	償還されない	一般財源で償還

第2節 地方での公共事業における歳入債制度導入可能性

「歳入債制度」は、その償還財源をその施設収入のみにおくことから、債券発行に際し、購入者の厳しい選別を受けることとなる。その結果、非効率的施設整備に対し、大いに抑制効果を発揮することとなる。その点では議論の余地は無いものとするため、歳入債制度導入の現実可能性について検討する。「歳入債制度」導入にあたって、想定される批判・問題点は主に以下の2点である。

- ① そもそも排除可能性の低い公共財を整備する公共事業への実現可能は低いのではないか。
- ② （導入可能として）使用料の見込めないものは、全て整備不可能になるのではないのか。福井県などのような市場規模の小さい自治体で歳入債制度が成立しうるのか。

第一の批判は、経済学的「公共財」の定義と「社会資本」の定義を混同したことから生じる誤解である。排除可能性が低い「一般道路」「河川」「砂防」について、導入することは不可能であろう。しかし、我が国公共事業行政の範疇は、排除可能性が低い、純然な意味での「公共財」ばかりでなく、「高速道路」「港湾」など排除可能性が高いものもその範疇であることに留意すべきで、これらのものは当然導入可能である。

特に「高速道路」「港湾（起債事業対象施設）」は、その収入を償還財源として整備する大原則（受益者負担原則）にありながら、事実上、一般財源からの繰越（＝税金による補填）、高収益施設からの赤字補填（プール制）に頼りきり、その原則が事実上崩壊している。その歳入により債券償還することを予定しているこれらの施設については、歳入債制度を導入し、従前の「建設ありき」の姿勢を脱することが強く求められる。過大施設の整備抑制は、施設運営コスト削減効果が併せて期待できる。

批判の第二、例えば「福井県のような市場規模の小さい自治体で歳入債制度が成立しうるのか」という意見もあろうが、これについては、コスト計算を発生主義的に厳密に見積り、施設整備費の一定率を一般

財源補助により調達し、残額を歳入債制度により調達する方法で十分対応可である（一部債務のオフバランス化）。図表8のとおり、例えば施設整備費100万円で、10年間の運営費を20万円、利子5%とした場合、収支均衡には使用料を125万円必要とする。これを施設整備費の半分を一般会計で補助した場合、必要とされる使用料は72.5万円で十分である。

効果・効率的公共事業実現のため、港湾起債事業のような歳入が期待される事業については、例えば「総事業費の10%以上」に歳入債活用を義務付けすることで、市場の厳しい選別を受けることが可能となる。今日においても、地方港湾における起債事業による施設整備では、その一定部分を一般財源により補助することは一般的であり、十分対応可能といえる。

港湾起債事業の最大の問題点は、その理念が歳入債同様、「受益者負担原則」にありながら、その償還は一般財源により保証される米国でいうところの「一般財源保証債」であるため、受益者負担原則が実質的に成立していないことにある。一部分でも歳入債制度が導入されることで港湾施設整備は、市場の厳しい選別を受けることとなり、市場メカニズムの内部化が可能となるのである。

また「歳入債」制度により地方政府は、地域住民はいうに及ばず、債券購入者（法人を含めた一般国民）に対し、受託・説明責任を負うこととなり、アウカントビリティーの対象が広がることとなるため、港湾管理者財政に発生主義会計導入が不可欠となろう。

図表8 一部オフバランス化の効果

①オフバランス化しない場合

0年次	施設	1,000,000	県債	1,000,000
1年次	現金	125,000	使用料	125,000
	施設運営費	20,000	現金	25,000
	県債利子	5,000		
	県債	100,000	現金	100,000
1~10年次計	減価償却費	100,000	累計減価償却費	100,000
		350,000		350,000
	現金	1,250,000	使用料	1,250,000
	施設運営費	200,000	現金	250,000
	県債利子	50,000		0
	県債	1,000,000	現金	1,000,000
1~10年次計	減価償却費	1,000,000	累計減価償却費	1,000,000
		3,500,000		3,500,000
	施設運営費	200,000	使用料	1,250,000
	損益計算書	50,000		
1~10年次計	減価償却費	1,000,000	期間損失	1,250,000
		1,250,000		
	県債	1,000,000	累計減価償却費	1,000,000
B/S対象取引		1,000,000		1,000,000

1年次末貸借対照表	
借方	貸方
施設 1,000,000	県債 1,000,000
10年次末貸借対照表	
借方	貸方
施設 1,000,000	県債 0
累計減価償却 -1,000,000	自己持分 0
0	0

	前期繰越	今期取引	損益計算書	貸借対照表
現金	0	1,250,000		
施設	1,000,000			1,000,000
減価償却累計額	0	1,000,000		
使用料		1,250,000	1,250,000	
県債	1,000,000	1,000,000		
県債利子		50,000	50,000	
施設運営費		200,000	200,000	
減価償却費		1,000,000	1,000,000	
当期純損失				
	1,000,000	3,500,000	1,250,000	1,000,000

②一般財源による補助等によりオフバランス化した場合

0年次	施設	1,000,000	県債	500,000	一般財源	500,000
1年次	現金	72,500	使用料	72,500		
	施設運営費	20,000	現金	22,500		
	県債利子	2,500				
	県債	50,000	現金	50,000		
1~10年次計	減価償却費	100,000	累計減価償却費	100,000		
		245,000		245,000		
	現金	725,000	使用料	725,000		
	施設運営費	200,000	現金	225,000		
	県債利子	25,000		0		
	県債	500,000	現金	500,000		
1~10年次計	減価償却費	1,000,000	累計減価償却費	1,000,000		
		2,450,000		2,450,000		
	施設運営費	200,000	使用料	725,000		
	損益計算書	22,500				
1~10年次計	減価償却費	1,000,000	期間損失	500,000		
		1,225,500		1,225,000		
	県債	500,000	累計減価償却費	1,000,000		
B/S対象取引		500,000		1,000,000		
		1,000,000				

1年次末貸借対照表	
借方	貸方
施設 1,000,000	一般財源 500,000
	県債 500,000
10年次末貸借対照表	
借方	貸方
施設 1,000,000	県債 0
累計減価償却 -1,000,000	一般財源 500,000
0	累計損失 -500,000
0	0

	前期繰越	今期取引	損益計算書	貸借対照表
現金	0	750,000	750,000	
施設	1,000,000			1,000,000
減価償却累計額	0	1,000,000		
使用料		725,000	725,000	
県債	500,000	1,000,000		
一般財源	500,000			500,000
県債利子		25,000	25,000	
施設運営費		200,000	200,000	
減価償却費		1,000,000	1,000,000	
当期純損失		500,000	500,000	
	1,000,000	2,975,000	1,225,000	1,500,000

第3節 住民参加型ミニ公募債制度と歳入債制度

本節では、今日、全国の地方公共団体で発行が増えている住民参加型ミニ公募債制度と、歳入債制度について議論する。

地方公共団体が発行する地方債は、国の許可制度下にあったが、2000年4月の地方分権一括法により、地方債協議制度に移行された(平成17年度までは許可制度)。これまで地方債は、国の財政投融资資金が安定的に地方公共団体に貸付されてきたが、協議制度の施行により、原則発行自由化されることで、一定の市場原理の導入が期待されている。

従前においても、国において、縁故債の大量発行実績を有し、将来においても大量の調達が見込まれ、市場の公募に耐えうる一定の知名度を有する一部自治体において、「市場公募債」の発行が認められてきた。協議制の導入により、財政力に乏しく、知名度が低い地方公共団体は「国の同意を得た地方債発行＝公的資金の依存¹¹⁾」に頼る傾向が強まる懸念が指摘されている¹²⁾。

このように財政力および知名度に乏しい自治体が、資金調達を図る手段として「住民参加型ミニ公募債」が期待されている。従前の市場公募債が全国ベースで募集するのと異なり、「住民参加型ミニ公募債」は、地元金融機関との合作で、地域限定型の小規模な公募債発行が想定されている。地域住民が公募債を購入することで「住民の地方自治参加意識の高揚」および「調達利子負担の軽減」が期待される。また、従前形の「市場公募債」が発行できない自治体に対し、制度的補完機能を有するとの指摘もある¹³⁾。

しかし、これらの住民公募債は、従前形や住民参加型ミニ公募債を問わず、一般財源で償還が保障される一般財源保証債であり、非効率的公共事業の選別という歳入債制度と同様の機能は期待できない。

また、稲木利幸が指摘¹⁴⁾するように公募債制度には、「事務量、経費面での負担がその調達しうる金額に比べると相対的に大きく、行政執行の確保の面で問題」があり、「一般住民を相手にするため例えば債権に関する知識が十分でないことに起因する各種トラブル等が発生しやすい」懸念がある。これは歳入債制度も同様で、特に後者の問題は、歳入債制度は当該事業に十分な歳入がない場合、不良債権化することから、住民への説明責任が一層、重要となる。

今後、我が国の地方公共団体には「住民参加型ミニ公募債」の発行がより一般化するものと期待されるが、住民への説明責任能力が向上することにより、「歳入債制度」導入でより高度に求められる説明・受託責任に耐えうる能力向上が期待される。

また、米国では、古くから州および地方公共団体が、自らの信用により一般財源保証債および歳入債を発行してきたため、「情報公開制度」および「地方債の格付けシステム」が構築されている¹⁵⁾。我が国でも「住民参加型ミニ公募債」が一般化することで、「情報公開制度」および「地方債の格付けシステム」が充実していくことが期待される。

¹¹⁾ 国に同意を受けた地方債は「交付税算定」「公的資金での引受」を引き続き受けることができるため、公募債を発行できない自治体は、これまでに上に公的資金に依存する懸念がある。

¹²⁾ 稲木利幸(2002), 111 ページ

¹³⁾ 稲木利幸(2002), 116 ページ

¹⁴⁾ 稲木利幸(2002), 115 ページ

¹⁵⁾ 米国では「連邦政府は地方政府に干渉しない」原則があるため、米国証券取引法は、地方債および地方自治体に対し、直接的に情報開示を規制していない。しかし、地方債取引業者に、地方債に関する情報を開示させることで、間接的に情報開示規制を課している。(稲生信男(2003))

第3章 米国港湾管理者の財政状況と歳入債制度

第1節 資本支出にかかる財源調達

米国港湾管理者の資本支出財源は、1970年代において一般財源保証債と歳入債は共に30%前後を占めていたが、年々その割合を減少させ、1998年には6.6%まで減少した。一方で、歳入債は97年に47.1%に達し、港湾管理者財政では歳入債発行が主流となってきた(図表10)。

我が国港湾との相違は、港湾収入が40%前後しめていることで、歳入債もまた港湾収入でまかなわれることから、米国では「受益者負担」原則が成立していることが指摘できる。港湾施設の場合、収入が期待できるコンテナクレーン荷役機械、上屋等保管施設が多く、排除可能性が高いことから、歳入債制度が導入しやすいことを併せて指摘できる。

しかし、2002年に急遽、一般財源保証債が23.4%とその発行割合を急激に高めた(図表11)。これは「永遠の繁栄」といわれた空前の好景気が終わり、先行き不透明感が出てきたことが背景にあるものと考えられる¹⁶⁾。米国港湾管理者は、2003~2007年の5年間、歳入債(15.5%)と一般財源保証債(18.2%)をほぼ同割合で資金調達していく計画にある(図表10)が、歳入債の抑制傾向が、ここまで健全であった米国港湾管理者財政にどのような影響を及ぼすか注目していく必要がある。

図表9 米国港湾管理者資本支出に係る財源構成(2002)

単位:千\$

港湾収入	割合	一般公債	割合	歳入債	割合	借入金	割合	交付金	割合	その他	割合	計	割合
Port Revenues		GO Bonds		Revenue Bonds		Loans		Grants		Other		Total	
547,040	38.3%	334,372	23.4%	188,120	13.2%	60,281	4.2%	110,047	7.7%	187,076	13.1%	1,426,936	100.0%

出典:United States Port Development Expenditure Report-December 2004より作成

図表10 米国港湾管理者資本支出にかかる財源構成比の変遷

	1973-1978	1979-1989	1993-2002	2003-2007
港湾収入(Port Revenues)	26.7%	47.7%	40.3%	40.2%
一般公債(GO Bonds)	30.6%	14.8%	10.3%	18.2%
歳入債(Revenue Bonds)	29.1%	27.0%	28.4%	15.5%
その他	13.6%	10.5%	21.0%	26.1%
計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

出典:United States Port Development Expenditure

Report-December 2004より作成

図表11 過去5年の米国港湾管理者資本支出の財源構成

	1998		2000		2002	
	額	%	額	%	額	%
港湾収入(Port Revenues)	457,565	33.8%	431,265	48.0%	547,040	38.3%
一般公債(GO Bonds)	89,825	6.6%	82,040	9.1%	334,372	23.4%
歳入債(Revenue Bonds)	554,486	40.9%	97,946	10.9%	188,120	13.2%
借入金(Loans)	15,435	1.1%	34,477	3.8%	60,281	4.2%
交付金(Grants)	140,506	10.4%	143,579	16.0%	110,047	7.7%
その他(Other)	97,175	7.2%	108,609	12.1%	187,076	13.1%
計	1,354,992	100.0%	897,916	100.0%	1,426,936	100.0%

出典:United States Port Development Expenditure Report-December 2004より作成

図表12 米国港湾管理者 長期債務発行残高

単位:千\$

長期債務	6,756,624	(100%)
一般財源保証債	951,090	(14%)
歳入債	4,571,547	(68%)
その他	1,233,986	(18%)

* 港湾管理者報告の集計であり、合計が一致しない

出典:U.S.Department of Transportation,Public Port Finance Survey Report for FY 2000,2001より作成

¹⁶⁾ 「景気の先行き不透明感」により、事業の成否で償還が左右される歳入債は敬遠されることとなる。しかし、図表14のとおり、米国港湾管理者は十分内部留保を確保しているため、一般財源保証債への信用力が高く、結果、その発行割合が高まっているものと考えられる。

第2節 米国港湾管理者の財政状況

米国港湾管理者の財政状況を2002年の米国運輸省の議会報告を下に検討していく。図表13、14は、米国港湾管理者の収支報告および貸借対照表の集計であるが、収支報告から分かることは、運営費用について、人件費はもちろんのこと公債利子および減価償却費を含めた全ての営業費用を港湾収入によりまかなっていることがわかる(図表13)。

その内部留保利益の蓄積は75億ドルに達し、全体の約50%をしめている(図表14)。減価償却前収支のレベルで歳出超過となっている、我が国港湾管理者財政状況との最大の相違点である。減価償却後の収支が黒字であることの意義は、資産更新費用の内部留保が可能となることに他ならない。我が国港湾管理者財政が、運営経費および起債償還費用を使用料等による賄うことを原則としながら、その現実には管理費と一部公債利子費を賄うに過ぎず、一般会計からの繰入に頼り切っている状況とは大きく異なっている。

我が国の港湾経営が使用料等、港湾収入が14%に過ぎない脆弱なものであるのに対し、米国港湾管理者では、運営費用はもちろんのこと設備投資財源についても40%前後を港湾収入により賄い、公債により整備する場合も、その大半は歳入債により賄われている(図表9、10)。歳入債制度は、その施設の使用料にのみにより起債償還されるものであり、米国の港湾経営では、受益者原則が制度上根付いていることをその特徴として指摘できる。

無論、港湾整備には莫大な費用を要するため、民間単独により供給された場合には、社会需要に応じた施設が供給されにくい性格を持つ。そこで整備段階で、直接は使用料徴収が難しい防波堤等の外郭施設は海軍が整備し、また自らの信用により一般財源償還債で整備すると共に、歳入債を活用することで官民の適正な役割分担に成功している。特に米国港湾経営の特徴は歳入債制度であり、日本の港湾管理者と異なり、極めて健全な財政状況は、歳入債制度が大きく寄与していることが指摘できる。

図表13 2000年度米国港湾管理者損益計算書

単位:千\$	
営業収入	
海上ターミナル	1,484,754
その他海上収入	482,225
総営業収入	1,980,987
営業費	
運営及び維持費	838,192
担保補償	54,142
販売促進費	47,886
その他一般管理費	154,327
減価償却費	412,230
総営業費	1,569,269
営業所得	411,716
その他収入・支出	
未収利息	109,587
債券支払利息	-240,209
税徴収額	114,170
寄付	8,210
その他	-22,593
総その他収入・支出	-30,838
純所得	379,959
総営業収入に対する純所得	19.2%
営業費率	79.2%
営業粗利益(減価償却前)	41.6%
〃 (減価償却後)	20.8%

出典:U.S.Department of Transportation,Public Port Finance Survey Report for FY 2000,2001 より作成

図表14 2000年度米国港湾管理者貸借対照表

資産		負債及び自己持分	
単位:千\$		単位:千\$	
現金及び投資	1,319,530	流動負債	671,640
売掛金	284,201	長期債務	4,421,472
不良債権	-19,586	債務計	5,085,941
その他流動資産	191,763		
流動資産計	1,771,558	自己持分	
機械、不動産及び設備		寄付金・分担金	2,294,672
土地	4,084,804	留保利益	7,562,804
建物	6,422,729	自己持分計	10,293,231
改良工事	3,670,637		
設備	1,596,977		
総有形固定資産	15,775,147		
減価償却費	-5,315,567		
設備勘定	1,865,438		
純有形固定資産計	12,325,018		
その他の資産	1,521,922		
総資産	15,618,498	総負債及び自己持分	15,379,172

* 港湾管理者報告の集計であり、合計が一致しない

出典:U.S.Department of Transportation,Public Port Finance Survey Report for FY 2000,2001 より作成

おわりに～公共事業改革における「歳入債制度」の有効性～

とかく非効率であると批判される我が国の公共事業行政であるが、「歳入債制度」導入が、その改革にきわめて有効であることを最後に、明らかにする。

社会資本整備事業において「歳入債制度」を導入するメリットは以下の2点である。

- ① 地方政府の社会資本整備財源の基盤強化
- ② 事業採択における市場性の導入

歳入債制度は、そのプロジェクト収入のみを償還財源とし、地方政府が自らの判断で発行するものである。このことは、国の補助金に頼りきる、地方政府の社会資本整備行政に、自主性を付与することを意味するもので、地方政府の「社会資本整備財源」の基盤強化に資するものである。

また、「歳入債制度」は、その償還財源をその施設収入のみにおくことから、債券発行に際し、購入者の厳しい選別を受けることとなる。その結果、非効率的施設整備に対し、大いに抑制効果を発揮することとなる。

特に「高速道路」「港湾（起債事業対象施設）」は、その収入を償還財源として整備する大原則（受益者負担原則）にありながら、事実上、一般財源からの繰越（＝税金による補填）、高収益施設からの赤字補填（プール制）に頼りきり、その原則が事実上崩壊している。本来入るはずの歳入が確保できない施設の整備は、①整備計画そのものが過大であった、②施設整備費が著しく非効率的である、かのいずれかである。そもそも、その歳入により債券償還することを予定しているこれらの施設については、歳入債制度を導入し、従前の「建設ありき」の姿勢を脱することが強く求められる。

過大施設の整備抑制は、施設運営コスト削減効果があわせて期待できる。施設整備により増加する運営費用は、「運営人件費」「減価償却費」「支払利子」「修繕費」等である。つまり、歳入の見込めない施設整備は、「建設費（＝減価償却費として把握される）」とともに、「人件費」「支払利子」等を追加して、コスト増をもたらす結果となる(図表5)。図表13でみたとおり、米国港湾管理者財政は、極めて健全であるが、「歳入債制度」により非効率的事業が抑制される効果が大きく貢献していることは疑いない。今後、我が国公共事業行政に「歳入債制度」の導入が一日も速く求められるところである。

参考文献

- 稲木利幸(2002), 「住民公募債の現代的意義」『地域公共政策研究』第6号 109～120 ページ, 地域公共政策学会
- 稲生信男(2004), 「自治体の再建・再生制度に関する研究—米国地方政府におけるスキームを例に—」『国際地域学研究』第7号 11～22 ページ, 東洋大学国際地域学部, 2004年3月
- 稲生信男(2003), 「米国地方債における情報開示(ディスクロージャー)制度」『都市問題』第94巻第12号 67～87 ページ, 東京市政調査会
- 北山孝信(2003), 「港湾経営に関する一考察」『地域公共政策研究』第8号 53～65 ページ, 地域公共政策学会
- 鈴木博(2001), 「変革期を迎える地方公共団体の金融活動—資金の調達・運用をめぐる環境変化とそれへ

- の対応一」『農業金融』2001年2月92-115ページ，農協中金総合研究所
- 吉野直行(1999)，「第12章 社会資本の財源とその評価」，『社会資本の未来』，日本経済新聞社，229ページ
- (財)自治体国際化協会（1990），「アメリカの地方債」『CLAIR REPORT NUMBER 014』
- U.S,Department of Transportation(1997), A REPORT TO CONGRESS ON STATUS OF THE PUBLIC PORT OF UNITED STATES 1996-1997
- U.S,Department of Transportation(2004), United States Port Development Expenditure Report-MAY 2004
- U.S. Census Bureau (2005), Statistical Abstract of the United States2004-2005